chinaXiv:202303.08968v1

专题：“十四五”规划的区域战略与空间治理

编者按

2020年是“十四五”规划年。自“十一五”规划以来，为科学编制全国国民经济与社会发展五年规划纲要，中央有关部门部署开展一系列规划前期研究课题。中国科学院受委托，在历次五年规划前期研究中，一直承担区域发展和空间治理领域的研究任务，履行国家决策重要思想库功能，为国家五年规划的研制提供科学依据。其中，“十三五”规划的区域发展领域前期研究成果，在《中国科学院院刊》专辑出版，产生了良好的社会影响。

2020年伊始，突发的新冠肺炎疫情，使我们更加深刻地认识到，全球变化和全球化都在深刻地改变着我们生存和发展的地球，不同国家的差异化区域发展模式和治理体系如何快速、高效、精准地适应，在很大程度上决定着全球发展和治理格局重构的趋势。“十四五”规划，又是我国全面建成小康社会目标、开始迈上全面实现现代化新征程的开局规划。开展“十四五”规划前期研究，必须立足全球视野、科学前瞻、聚焦转型、问题导向。中国科学院区域发展和空间治理研究团队围绕完成中央有关部门委托开展“十四五”规划前期研究任务，产生了系列研究成果。在团队负责人樊杰研究员的指导推进下，《中国科学院院刊》特组织策划了“‘十四五’规划的区域战略与空间治理”专题。专题共分4个栏目，即“总论”“决策背景——变局与大势”““空间治理与规划”“区域发展战略”。

区域发展战略、国土空间和城乡规划、区域政策和空间治理等一直是中国科学院人文与经济地理学研究领域应用研究、智库建设和服务决策的重点领域。由人文与经济地理学者领衔产出的农业区划、“T”字型国土空间结构、主体功能区等研究成果，曾在国家发展规划中被采用，为我国国土空间开发保护、区域可持续发展、新型城镇化和新农村建设提供了科学方案。我们希望，“‘十四五’规划的区域战略与空间治理”专题刊发的11篇政策论文及相关研究成果，也同样能够为国家和地方编制“十四五”规划提供参考和科学依据。本专题的研究工作和成果得到中国科学院发展规划局战略研究与决策支持系统建设专项“重大创新领域战略规划研究（区域发展）”项目的资助。

ChinaXiv合作期刊

专题：“十四五”规划的区域战略与空间治理
Regional Development Strategy and Spatial Governance of China 14th Five-Year Plan

总论
Overview

我国“十四五”时期高质量发展的国土空间治理与区域经济布局

樊 杰

1 中国科学院地理科学与资源研究所 北京 100101
2 中国科学院科技战略咨询研究院 北京 100190
3 中国科学院大学 资源与环境学院 北京 100049

chinaXiv:202303.08968v1

摘要 “十四五”时期，空间治理现代化和区域经济布局优化是规划和发展的重要内容。改革开放以来，我国区域经济布局采用“部分地区先富起来”的指导思想，迅速带动了国力整体提升，但区域间发展差距持续拉大；开放经济与非国有经济发展迅猛，但经济体系安全性和高级化存在“短板”，国有经济领域改革尚有不足。我国空间治理进步显著，但在法制化和科学化、学习型政府和民主化治理及治理体系化等方面，同现代化要求差距较大。“十四五”时期，空间治理现代化的重点是：完善政府、市场、社会组织、公众共同参与的空间治理模式，健全公平与效益并重、政府调控与市场优化配置并重、问题与目标并重、约束与激励并重的区域政策体系，形成适应高质量发展要求的区域协调新机制。区域经济布局的重大举措是：不断增强城市群、都市圈和区域中心城市的能级，践行人口经济集聚过程中实现区域均衡协调发展的新模式。以重构我国相对完整的产业体系为契机，打造重大生产力布局的新形态。启动大西北地区高质量开发的伟大工程，培育相对贫困地区发展致富的新动力。

关键词 “十四五”规划，高质量发展，空间治理，经济布局，国土，区域

DOI 10.16418/j.issn.1000-3045.20200509003

中华人民共和国成立后，学习苏联计划经济的治理范式和布局经验，编制国民经济发展五年计划，确定主要工农业产品生产与消费目标，建立农轻重比例关系，实现国民经济部门和地区的综合平衡[1]。随着我国治理能力和治理体系的进步，五年计（规）划逐步从经济计划、拓展到社会领域、资源环境领域，从国内经济发展拓展到改革开放的方方面面。目前，五年规划已经成为我国具有最高地位用于行政执政、指

资助项目：国家自然科学基金重点项目（41630644）
修改稿收到日期：2020年6月29日

ChinaXiv合作期刊

chinaXiv:202303.08968v1

导开发保护的总遵循。五年规划作为中国特色社会主义制度的治理方式，因其在国家治理中，以及在中国全面建设小康社会中发挥的作用，近年来越来越多地受到国际社会，特别是国外政要的关注，得到越来越多的肯定和赞许[2]。发达的市场经济国家在国家治理中，国土空间规划是统筹部门间和地区间有序发展的重要政策工具，即通过对最重要的资源——土地用途的管制实现规划意图和发展宗旨，而这恰恰是我国以往所欠缺的。

党的十八大以来，中央高度重视治理能力和治理体系现代化，国土空间治理被提到议事日程，成为这一轮政府管理机构改革调整的重头部分；健全国土空间开发保护制度、健全国土空间规划体系、发挥地区比较优势形成高质量发展的空间布局等成为国家现代化建设的重要内容[3,4]。正是在这个关键时期，我国开始研制“十四五”规划，并在经历了40多年经济高速发展之后，重提区域经济布局，这是科学合理的抉择[5]。“十四五”时期应按照高质量发展的新要求，把握中国特色社会主义制度的特点和优势，聚焦“十四五”时期空间治理和区域经济布局的重大改革和重大举措；应在理念上大胆创新，在实践上见新招实招，通过空间治理现代化和区域经济布局优化打造我国新增长点和新亮点，使空间治理现代化和区域经济布局优化成为“十四五”规划靓丽的篇章。

1 改革开放以来空间治理和区域布局的特点和问题

正在肆虐的新冠肺炎疫情，对产业链全球化布局产生了显著影响，国家经济安全问题再次被提上议事日程。我国处于完成小康目标、将跨入现代化建设征程的转折点，优化区域经济布局不仅是“十四五”规划的战略任务，更是“十四五”时期经济发展的动力、路径。抓住机遇，形成优势互补、高质量发展的区域经济布局，有助于推动全球经济格局重构，有助于推动我国整体国力再上一个新台阶[6]。而实施区域经济布局优化目标，治理体系现代化就成为亟待解决的关键问题。改革开放以来，我国空间治理和区域布局的演化呈现出鲜明的特色，取得了显著的成就。与此同时，也产生了一系列发展过程中的重大问题。

1.1 区域经济布局的特点和问题

*（1）从指导思想上，把迅速提升整体国力放在突出位置，“一部分地区先富起来”发挥了关键作用。*改革开放40年间，我国国内生产总值（GDP）总量增长39.3倍，世界排名从第9位上升为第2位。其中，京津冀、长三角和珠三角（不包括港澳地区）GDP增幅高达43.5倍，为整体国力的提升贡献度达到38.5%（图1）。与此同时，我国区域经济发展不平衡的矛盾也日益突出，沿海与西部的人均GDP绝对差距值增长了30.8倍（图2）。尽管1999年我国实施西部大开发战略以来开始重视区域协调发展问题，但由于缺乏相应的体制改革与机制安排，“先富起来的地区富得更快”依然是主导趋势。

*（2）从战略任务上，融入全球经济循环和满足国内市场需求，占据全球产业链中低端领域和弥补国内消费短缺领域成为经济工作的着力点。*2006年，我国外贸依存度达到峰值，为65.2%，而2019年是32.0%（图3）。2018年我国出口大宗商品是铝、钢铁、铜、茶叶、苹果（表1）。国内在全球工业产品中市场份额占比最大的是：水泥、粗钢、煤、化肥、发电量（表2）。可见，在全球产业分工中，我国的主要角色依然是：科技含量和附加值均低，资源消耗和环境污染程度都高，一直没有摆脱产业竞争力和盈利水平相对落后的窘况。产业链的高端前沿和基础能力都有“短板”，体系不完整且安全性和韧性都有所不足。

*（3）从体制创新上，向体制改革要动力，非国有经济的地位和市场机制的作用得到增强。*未跨入21世纪之前，国有及国有控股企业占整个工业总产值比重

chinaXiv:202303.08968v1

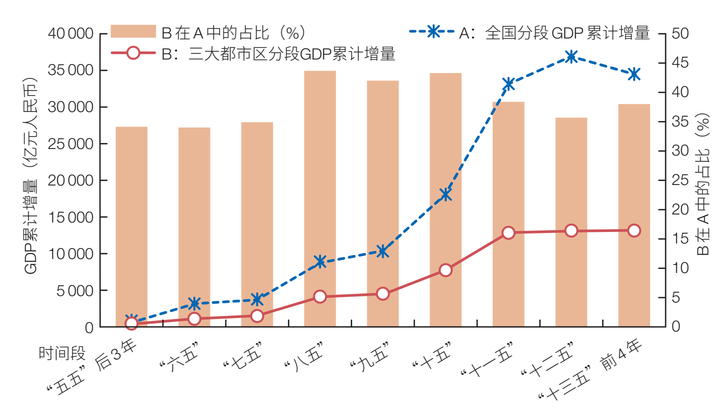


图1　改革开放以来全国和三大城市群GDP增量和占比变化情况

根据历年《中国统计年鉴》相关数据计算所得（GDP统计按照1980年为基期的不变价计算，后文同）；三大都市圈统计范围分别是：京津冀——北京、天津和河北，长三角——上海、江苏和浙江，珠三角——广东

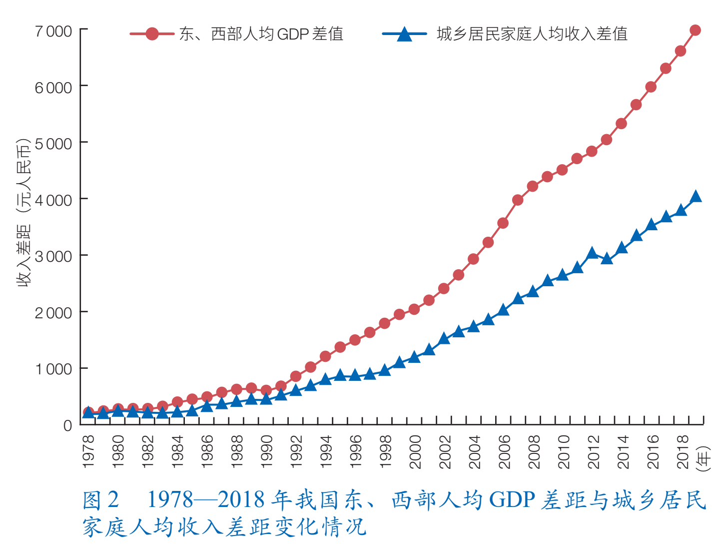


图2　1978—2018年我国东、西部人均GDP差距与城乡居民家庭人均收入差距变化情况

根据历年《中国统计年鉴》相关数据计算所得

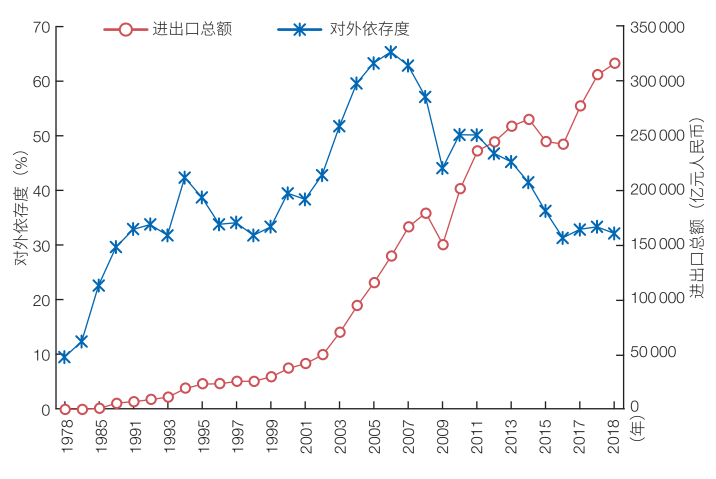


图3　1978—2018年我国外贸进出口总额及对外依存度变化情况

根据历年《中国统计年鉴》相关数据计算所得

表1　2018年我国大宗商品出口前5位

排名	名称	出口金额（亿美元）	占出口总额比重
1	铝	152.50	0.61%
2	钢铁	65.85	0.26%
3	铜	61.53	0.25%
4	茶叶	17.78	0.07%
5	苹果	12.99	0.05%

根据2019年《中国统计年鉴》相关数据（按照1980年不变价计算所得）

表2　我国占全球生产量比重最大的5个主要工业产品

	中国产量	中国占全球产量比重	全球排名
水泥	231 625万吨	58.6%	第一
粗钢	92 830万吨	51.3%	第一
煤	368 300万吨	46.0%	第一
化肥	5 842万吨	28.8%	第一
发电量	71 118亿千瓦时	26.7%	第一

根据2019年《国际统计年鉴》相关数据计算所得；除化肥为2017年数据以外，其余均为2018年数据

已降到不足半壁江山。按照工业销售产值计算，这一比重到2016年已降至1/5，非国有经济成为国民经济的主力军。一方面，目前排名世界500强靠前的中国企业中，很大一部分是在竞争领域以新经济为主要产品方向的企业。诸如华为、太平洋、正威、京东、魏桥、恒大、恒力、联想、吉利、腾讯、阿里巴巴等公司多是非国有经济，它们已经成为市场经济的生力军。另一方面，中国特色社会主义制度集中力量办大事的优势尚未在国有经济占主体地位的领域得到充分发挥，科技成果产业化、国企改革、东北振兴等重大领域改革效果同预期尚有差距[7,8]。

1.2 空间治理演变特点与主要问题

在治理举措上，形成了从“跑项目”转向“要战略”定位，区域战略-规划-政策构成的空间治理体系发挥着越来越大的作用。40多年来的体制改革是我国高度发展的核心引擎，空间治理举措发挥实效并引

ChinaXiv合作期刊

chinaXiv:202303.08968v1

导我国从发展理念、工作目标和重点、评价导向等方面逐步发生转变。从设立4个经济特区到沿海乃至全国一系列对外开放的部署，促使“一部分地区先富起来”的基本格局成型；经济技术开发区、高新技术区、国家级新区和自由贸易区等政策区的设立，承载了经济增长和体制创新的多重功能；“以市带县”的重大改革助推了我国城镇化战略的深入实施。1999年之后我国开始实施西部大开发战略并逐步完善形成区域发展总体战略，2002年开始研制主体功能区规划并在而后逐步成为战略和基础性制度，以及资源枯竭型城市与集中连片贫困区等问题地区的扶持[9,10]，在我国区域布局和空间治理方面发挥了重要作用。特别是十八大以来，党中央、国务院依然把区域战略作为富国强国的核心抓手，逐步形成了京津冀协同发展、长江经济带和长三角一体化、粤港澳大湾区、黄河流域生态保护和高质量发展等重大区域战略[11]，构成了“美丽中国”建设的核心内容。在中央进行区域战略部署过程中，重视规划作用、重视战略定位、重视依规划行政的政府文化开始形成，政府积极性不断高涨。

但应该看到，当前，我国空间治理体系尚未健全，在治理能力和治理体系现代化进程中相对滞后。主要问题表现在：

（1）尚未完全走上空间治理法制化的道路。国土是遍在的、最大的公共资源，法律是规范政府、企业和个人进行区域经济布局最有力的准绳[12]。法制即是治理体系的有机组成部分，同时又是治理体系发挥效能的重要保障。特别是随着自然保护力度加强，国土空间资源供给越来越紧缺，人民生活需求的功能越来越丰富，以及各种流动的机动性和覆盖范围越来越广，如果缺失法制保障，治理一定是苍白、无力甚至失效的。

（2）尚需提升空间治理的科学化水平。区域布局对象、途径、效果非常复杂，不确定性越来越强，既需要经济韧性，还需要发展目标的多元化，更需要兼顾不同的利益群体、不同的地缘关系、不同的时序适应性，是个开放、变化、复杂的巨系统[13,14]。因此，从中获得较优解决方案、进行相对优的决策、开展正确合理的管理过程，必须依据系统解决问题的科学方案。目前，从理论创新的支撑力度到从事空间治理特别是综合性空间治理的人才培养体系乃至数据采集与应用机制等方面，科学方案也还存在着同需求的落差。

（3）尚未将各级政府建设成为学习型的管理机构。注重服务型政府的建设，是管理体制改革和进步的突出表现。但无论从法制化要求、科学性决策，还是充分发挥主观能动性应对管理对象而言，来自政府的管理依然是我国治理体系的主要方式。因而，管理型政府要尽快提升现代化水平，领导干部就必须成为学习型的管理者，了解中国基本地理国情，掌握区域经济布局的基本原理，增强依法依规执政行政的自觉性。在这方面，应该说还着力不够、效果不明显。

（4）尚未将治理体系做出更加开放和多元主体的系统。治理体系应该是有政府、企业、社会和个人等不同主体的充分、合理介入，并通过法规、条例、公德、文化等方方面面的共同约束而形成的健康、向上的社会。由于我国长期习惯以政府管理为主体手段，使得如何利用市场机制、如何发挥社会力量、如何让民众更多参与一直是薄弱环节。比如，制定城市规划、土地利用规划，就不会开门编制规划；更不会在研制和实施重大战略时，适当运用民主手段制定区域经济布局政策、实施监督评估。因此，通过公开透明的民主化同依法依规行政执政的互动，在这方面的现代化程度还有待提高。

此外，一些比较低级的错误，也发生在治理体系现代化的过程中，并为此付出了昂贵的代价。例如，一度我国区域发展规划处处做、反复做。仅北京所在区域，短短40年时间就编制出台了北京市总规的数次修编、大北京规划、首都圈规划、京津唐区域规划、京津冀都市圈、环渤海协作区规划、京津冀协同发展

chinaXiv:202303.08968v1

规划等许多重要规划[15]。然而，却从来没有过区域性规划被宣告终止的时候，总是新规划自动替代了老规划。再如，不同规划对同一区域在功能定位上不同，不同规划对同一对话对象给出的方案也是不同的，规划本身就“打架”。不同类型的规划在功能类型划分上不统一，同一个词汇的语义也可能是不同的；不同规划采用的同一类型用地在同一时间点的数据是不统一的，同一用地数据因统计方法、统计范围不同而存在较大差异。不同规划在时间期限上、在空间精度上等存在问题更是屡见不鲜[16]。

2 “十四五”时期建构空间治理体系的重点内容

能否实现“不高质量”发展向高质量发展的转变，关键在于能否尽快建立与高质量发展相匹配的治理体系。我国现行空间治理还不能满足区域协调发展、生态文明建设的体制机制和政策措施体系需求、实现现代化目标的要求及发展战略的转型，这给体制机制创新和深刻变革提出了紧迫的需求——必须加快国家治理体系中相对薄弱的空间治理体系的现代化进程。“十四五”时期，完善政府、市场、社会组织、公众有机配合、相得益彰的空间治理模式，健全公平与效益并重、政府调控与市场优化配置并重、问题与目标并重、约束与激励并重、局部与整体发展并重的具有中国特色的区域政策体系，着重解决当前区域协调发展的重点难题，建立适应高质量发展要求的区域协调新机制，是坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。

2.1 空间治理模式

我国空间治理是由空间发展战略、法律与规划、区域政策体系为核心内容，由政府管理、市场机制、社会治理等为参与者共同实施[17]。

（1）*建立由党中央和各级党委直接抓空间发展战略的治理模式*。在五年规划和愿景发展的建议中明确党对空间发展的战略指引和意志、要求，并提出战略区域发展的部署。党抓战略应该成为中国治理模式最鲜明的制度特色。“十四五”可先采取“小法律”“大规划”，规划具有法律效应的空间治理模式。“十四五”出台空间治理类的法律，应局限在对空间类规划赋权，以及明确空间类规划具有法律效应等“小”范畴，避免法律缺乏充分研究急于出台带来的相互冲突等弊端。

（2）*健全区域发展规划和国土空间规划体系*。区域发展规划以确定跨行政区的重大战略以及协调解决跨行政区重大政策机制问题为重点，国土空间规划以“三区三线”划定，以及保护与开发的落地布局、空间管控为重点[18]，形成“行政区+X”①的“大”规划体系。规划一经批准发布，等同法律，是约束政府、企业、社会和个人空间开发决策和行为的准绳。开展空间规划指标实施情况的评估，替代目前各种指标体系“满天飞”的绩效评估方式。美丽中国、生态文明、高质量发展、现代化等不同提法都涉及空间治理和区域发展的内容，均应采取对空间类规划确定的目标和内容实施进展作为统一的指标体系。

（3）*充分发挥市场机制和社会治理的作用*。政府应抓住空间资源供给侧调控的“牛鼻子”，利用市场价格机制，形成多用多掏钱、滥用要惩罚、集约高效要奖励的市场机制管理模式。充分发挥公众的参与和监督作用，健全社会组织第三方评估制度，形成过程要参与、结果要知情、实施要监督的社会治理模式。

2.2 区域政策体系

（1）*发挥主体功能区战略和基础性制度的统领作用*。区域政策体系围绕主体功能区战略制定，客观上就解决了长期以来我国区域政策破碎化的问题[19,20]。

① “X”指跨行政单元区域。

以主体功能区为基础性制度，健全与主体功能定位协调一致的财政、产业、投资、人口流动、土地、资源开发、环境保护、绩效考核等区域政策。当然，主体功能区战略、规划和基础性制度也应该在“十四五”规划中予以完善，以更好满足区域政策一体化的要求。区域政策体系中具有“指挥棒”作用的依然是领导干部绩效考核。按照主体功能区定位，明确不同类型主体功能区，以及相同主体功能区但处于不同自然地理背景和不同发展阶段的高质量发展要求，实施各有侧重的差别化领导干部绩效考核。推动区域政策单元由行政区或类型区向地理单元拓展。兼顾社会经济一体性以及自然生态系统的完整性[21-24]，将大江大河的一级到二级流域及其重要的三角洲和湾区等地理单元作为国家制定区域政策的重要类型，实现区域政策有机匹配。

*（2）注重区域政策导向上的3个转变或拓展。*即由当前政府主导空间资源配置向充分发挥市场机制作用优化资源配置的转向；由当前扶持贫困地区、老工业基地等问题导向的政策侧重点向边疆地区的长治久安、海洋国土高质量开发利用等目标导向的拓展；由侧重于严格的空间管控、产业负面清单等约束性政策向激励人口转移、科技创新资源跨区域应用、发达地区培育高科技发展的动力系统等激励性政策拓展。

2.3 区域协调新机制

*（1）以发挥各地区比较优势为基点。*发挥地区比较优势的重点在于落实各地区主体功能定位，区域协调新机制的着力点应该放在因履行主体功能而经济效益不佳和因发展路径依赖而对优化转型动力不足这2个问题上。一方面，加大中央政府主导的生态补偿与财政转移支付，建立高标准市场体系下的生态产品价值实现机制，建立政府调控、市场调节、生态企业为主体的农产品价格形成与利益补偿机制，解决生态地区和粮食主产区等经济效益相对较差的问题。另一方面，进一步推动城市化区域尤其是中心城市和城市群地区的新旧动能转换、区域一体化发展，提高城市品质与治理能力，推动经济发展、社会福利、生态环境同步提升。

*（2）区域协调发展机制的导向应该是在促进人口经济进一步集聚过程中实现区域均衡发展。*充分发挥市场配置资源使经济向都市圈、中心城市和城市群区域进一步集聚的同时，实现经济集聚过程中人口同步集聚促进区域均衡发展。解决城乡协调发展的根本出路是基于城、乡特色的城乡等值发展。以协调推进新型城镇化与乡村振兴战略为抓手，发挥城、乡优势，在满足多样化的生产生活需求中实现各自价值[25,26]。其中，有2个关键点：① 实现城镇人口下乡安居乐业的机制突破，实现城乡间人口双向流动；② 深化农村土地集体产权制度改革，完善农村土地出让、租赁、入股的市场机制，提高农村人口市民化的能力，满足农业转移人口市民化的基本成本要求。

*（3）区域协调新机制是在促进区域经济稳步增长的同时，使得区域发展的综合质量得到同步提升。*推动东部沿海等发达地区构建激励改革创新的体制机制，最大限度激发发展活力和潜力，将资源集约高效利用、环境污染零增长和产业再升级作为高质量发展的核心。推动欠发达地区加快补齐公共服务、治理能力、生态环境等“短板”，充分发挥资源生态禀赋优势，推动形成差异化的绿色发展之路，将生态保护和人民福祉的提升作为高质量发展的核心。部署和发动欠发达区域（相对贫困区）致富的持久战。我国区域协调发展的难点地区依然是更大的相对贫困地区。按照全国相对贫困线（人均收入水平的50%—60%以下）衡量我国相对贫困人口，其总数及区域分布依然是稳定的。一方面，推动人口从一方水土无法养活、养富一方人的区域有序迁出，使更大比重的乡村人口在迁移中实现城镇化，以及大力发展职业教育，通过就业技能培训和增强就业能力的对口支援等，实现迁得出、能进城、会致富、留得住。另一方面，建立健

chinaXiv:202303.08968v1

ChinaXiv合作期刊

chinaXiv:202303.08968v1

全绿水青山到金山银山的转换机制，通过科技创新和现代管理制度创新，将资源生态优势转化为经济优势并实现价值化，创新资源优势价值化后的分配体制，形成当地老百姓从资源优势的转换中多收益、见实效的良性机制。

3 “十四五”时期优化区域布局的战略举措

全球大多数国家发展历程表明，人均 GDP 达到 1 万美元之前，区域经济差距都会持续扩大。此后，跨入经济发达行列的国家，区域差距开始缩小；而区域差距持续扩大的国家，大多跌入中等收入陷阱[27]。

我国改革开放以来选择的经济发展指导思想是正确的，符合事物发展的基本规律。“十四五”时期应该步入区域差距从扩大到缩小的拐点[28]。由于我国存在着经济欠发达的西部地区少数民族人口、重要生态功能区面积和边疆县的数量在全国总量中的比重分别高达 71%、82% 和 76%，解决区域经济发展差距问题还具有国家统一、民族团结、生态安全的重大意义；因此，优化区域经济布局还面临着以下的新形势和新要求：① 应对在全球布局产业链中的安全风险，通过建立我国相对独立完整的产业经济体系，壮大我国经济实力，影响世界经济地理格局和地缘经济关系。② 适应区域经济组织新模式，重视技术革命、消费升级和环境伦理对区域经济的影响，在发挥地区比较优势的基础上优化区域经济布局，实现区域经济向高质量发展方式的转变。③ 补好政府主导经济布局这一课，通过合理配置国土空间资源和供给侧结构改革，从优化区域经济布局中要经济效率、要产业竞争力，充分发挥中国特色社会主义制度在经济建设领域的优势。

（1）以经济和人口同步集聚为准则，在进一步做强做大经济集聚区的过程中实现区域经济协调发展。 ① 增强城市化地区吸纳经济和人口的综合承载力，扭转人口集聚滞后于经济集聚的态势，形成经济和人口同步集聚，在集聚中实现区域均衡。② 全国尺度上经济和人口向京津冀、长三角、珠三角和成渝城市圈集聚，大区域和省级尺度向城市群及其内部的都市圈集聚，地市尺度上引导经济向中心城市集聚。③ 培育珠江-西江经济带，延伸长江带到西藏“一江两河”，做强黄河带和兰新走廊，引导经济流在东西向的发达和欠发达地区间的流动，助推区域经济协调发展。

（2）以重大生产力布局为抓手，形成区域经济布局新面貌。 ① 扭转以劳动力比较优势为核心、以出口加工为重点、以融入全球产业体系为导向的产业体系构建模式，转向以事关国家安全、事关民生保障、事关区域统筹的关键领域和薄弱环节重点，明确国有经济和非国有经济定位，激发各自活力，协同创立自主、完备、安全、富有竞争力的国家产业体系。② 在国家产业体系中，形成若干具有分工和相对独立的创新型地域经济综合体。地域经济综合体应以国家实验室和国家创新中心为内核，以都市圈或城市群为枢纽，以跨省区域经济优势互补为基础，构建基础研究、应用创新、生产制造的创新产业链，实现区域经济一体化。③ 形成以战略发展区主导的重大生产力空间布局体系。其中，东部沿海应建成以前沿技术国际竞争为主要导向的战略竞争区，西部沿边应建成以扩大贸易为主要导向的战略开放区，中西部腹地应建成以保障国家安全为主要导向的战略保障区。

（3）以都市圈和城市群为空间载体，打造强劲有力的区域经济布局引擎。 ① 继续推动全国人口和经济同步向长三角、珠三角与京津冀城市群集聚，实现人口和经济占比趋同并稳步提升，打造世界级城市群。在长三角的沪宁杭、珠三角的广深珠核心片区，加快全域城市化进程。以京津冀协同发展为核心区，整合辽东半岛和山东半岛，打造全球最大的湾区。② 探索首都功能在国家级中心城市优化配置的方案，助推国家级中心城市再上一个新台阶。台湾和港澳事务管理功能可考虑布局在福州、广州，金融中心向上海方

ChinaXiv合作期刊

chinaXiv:202303.08968v1

向、国有企业管理功能向沈阳方向布局，“一带一路”相关功能和国家公园管理功能可将西部地区的西安、乌鲁木齐、西宁或成都作为备选地。③ 在都市圈内，遵循城与乡应各具特色、城乡都让人民生活得更美好的理念，适应郊区化、逆城市化的趋势，探索城里人下乡安居乐业、农业转移人口市民化的城乡间人口双向流动的新机制，深化农村土地制度改革，鼓励新经济业态和新消费模式在城乡间灵活布局，形成城乡等值发展的区域一体化新格局。④ 增强中心城市功能。可考虑增设直辖市。选择我国沿边地区伊犁、满洲里、丹东、崇左等城市，比照经济计划单列市的方式，设立享受副省级待遇的固疆稳边型枢纽城市。

以大西北高质量开发为重点，加快我国欠发达地区经济现代化的步伐。① 把青藏高原和西北干旱区构成的大西北地区高质量开发作为国家重点战略区，部署相对贫困地区致富发展的持久战。② 充分发挥可再生能源和矿产资源、生物资源、自然和文化景观等比较优势，壮大可再生能源开发规模，加快矿产资源绿色开采和加工技术升级改造，发展具有药物疗效或养生功效的生物医药和健康食品产业，壮大以国家公园为品牌的全域旅游产业。此外，努力激活“三线”国企创新潜势，着力发展机电、电子信息、人工智能等新型战略产业。③ 在一方水土无法养富一方人的区域，应建立人口迁得出、能进城、会致富、留得住的新机制。有资源优势的区域，应建立健全绿水青山到金山银山的转换机制以及资源优势价值化后的分配体制，确保当地老百姓多收益、见实效。

（4）以新型区域经济一体化为纽带，完善开放、合作、共赢的区域经济布局。① 着眼国内，以增强区域经济整体优势为导向，加快都市圈城乡一体化、城市群区域一体化、以创新型地域经济综合体为引领的跨省区域经济一体化的发展，继续以经济合作为纽带推进港澳台与内地（大陆）之间的深度融合。② 着眼全球，改变次区域合作及地区性利益共同体为主导的国际区域一体化模式，加快推进中国主导的发达与欠发达、近程与远程、双边与多边的新型开放合作共赢的区域经济一体化进程。主要包括：同欧盟、日韩等的市场和技术合作，基于对我国经济发展模式认同、与“一带一路”发展中国家的全面合作，同周边国家共同开发资源的合作。

参考文献

1 Fan J. Chinese human geography and its contributions. Journal of Geographical Sciences, 2016, 26(8): 987-1000.

2 杨伟民. 改革规划体制 更好发挥规划战略导向作用. 中国行政管理, 2019, (8): 6-8.

3 樊杰. 我国空间治理体系现代化在“十九大”后的新态势. 中国科学院院刊，2017, 32(4): 396-404.

4 习近平. 坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化. 社会主义论坛，2020, (1): 4-7.

5 陆大道. 对我国“十四五”规划若干领域发展的初步认识. 中国科学院院刊, 2019, 34(10): 1143-1146.

6 习近平. 推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局. 求是, 2019, 24: 4-9.

7 樊杰, 刘汉初. “十三五”时期科技创新驱动对我国区域发展格局变化的影响与适应. 经济地理, 2016, 36(1): 1-9.

8 金碚. 关于“高质量发展”的经济学研究. 中国工业经济, 2018, (4):5-18.

9 张文忠, 余建辉, 李佳洺. 资源枯竭城市转型的驱动因素和机理解析. 中国科学院院刊, 2016, 31(1): 92-100.

10 周侃, 王传胜. 中国贫困地区时空格局与差别化脱贫政策研究. 中国科学院院刊, 2016, 31(1): 101-111.

11 肖金成. 区域发展战略的演变与区域协调发展战略的确立——新中国区域发展70年回顾. 企业经济, 2019, 38(2): 43-50.

12 林坚, 吴宇翔, 吴佳雨, 等. 论空间规划体系的构建—兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系. 城市规划, 2018, 42(5): 9-17.

ChinaXiv合作期刊

13 胡序威. 中国区域规划的演变与展望. 地理学报, 2006, 61(6): 585-592.

14 周成虎. 全空间地理信息系统展望. 地理科学进展, 2015, 34(2): 129-131.

15 樊杰, 周侃, 陈东. 环渤海-京津冀-首都（圈）空间格局的合理组织. 中国科学院院刊, 2016, 31(1):70-79.

16 樊杰. 我国国土空间开发保护格局优化配置理论创新与"十三五"规划的应对策略. 中国科学院院刊, 2016, 31(1): 1-12.

17 刘卫东. 经济地理学与空间治理. 地理学报, 2014, 69(8): 1109-1116.

18 张兵, 林永新, 刘宛, 等. "城市开发边界"政策与国家的空间治理. 城市规划学刊, 2014, (3): 20-27.

19 樊杰. 地域功能-结构的空间组织途径——对国土空间规划实施主体功能区战略的讨论. 地理研究, 2019, 38(10): 2373-2387.

20 Fan J, Wang Y F, Wang C S, et al. Reshaping the sustainable geographical pattern: A major function zoning model and its applications in China. Earth's Future, 2019, 7(1): 25-42.

21 傅伯杰. 地理学综合研究的途径与方法:格局与过程耦合. 地理学报, 2014, 69(8): 1052-1059.

22 夏军, 张永勇, 穆兴民, 等. 中国生态水文学发展趋势与重点方向. 地理学报, 2020, 75(3): 445-457.

23 陈发虎, 傅伯杰, 夏军, 等. 近70年来中国自然地理与生存环境基础研究的重要进展与展望. 中国科学：地球科学, 2019, 49(11): 1659-1696.

24 宋长青, 程昌秀, 杨晓帆, 等. 理解地理"耦合"实现地理"集成". 地理学报, 2020, 75(1): 3-13.

25 刘彦随. 中国新时代城乡融合与乡村振兴. 地理学报, 2018, 73(4): 637-650.

26 方创琳. 中国新型城镇化高质量发展的规律性与重点方向. 地理研究, 2019, 38(1): 13-22.

27 张军扩, 侯永志, 刘培林, 等. 高质量发展的目标要求和战略路径. 管理世界, 2019, 35(7): 1-7.

28 樊杰, 王亚飞, 梁博. 中国区域发展格局演变过程与调控. 地理学报, 2019, 74(12): 2437-2454.

High-quality Development of National Territory Space Governance and Regional Economic Layout During 14th Five-Year Plan in China

FAN Jie

（1 Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China;

2 Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China;

3 College of Resources and Environment, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China）

Abstract During the period of 14th Five-Year Plan, modernization of space governance and optimization of regional economic layout are the important parts of planning and development. Since the reform and opening up, China's regional economic layout has adopted the guiding ideology of "some regions get rich first", which has rapidly driven the overall improvement of national strength, but the development gap between regions has continued to widen. The open economy and the non-state-owned economy are developing rapidly, but there are shortcomings in the security and advancement of the economic system, and the reform of the state-owned economy is still insufficient. China's space governance has made remarkable progress, but in terms of legalization and scientization, learning-oriented government and democratic governance, and systematic governance, there is a big gap with modernization requirements. During the 14th Five-Year Plan period, the key points of space governance modernization include: improving the space governance

chinaXiv:202303.08968v1

ChinaXiv合作期刊

model in which the government, the market, the social organizations, and the public participate together; improving a regional policy system that puts equal emphasis on fairness and benefits, government regulation, and market optimization allocation, issues and goals, and constraints and incentives; and developing a new mechanism for regional coordination that meets the requirements of high-quality development. The major measures of the regional economic layout are continuously enhancing the energy levels of urban agglomerations, metropolitan areas and regional central cities, and practicing the new model of achieving balanced and coordinated regional development in the process of population economic agglomeration. It should take the opportunity of restructuring China's relatively complete industrial system as an opportunity to create a new pattern in the distribution of major productive forces, and launch the great project of high-quality development in northwest China to cultivate the new driving force of development and prosperity in relatively poor areas.

Keywords 14th Five-Year Plan, high-quality development, space governance, economic layout, territory, region

chinaXiv:202303.08968v1



樊 杰 中国科学院地理科学与资源研究所研究员，中国科学院科技战略咨询研究院副院长，中国科学院大学资源与环境学院教授。长期从事人文与经济地理学、区域可持续发展过程与格局、主体功能区划与空间治理体系等研究。中国城市规划学会副理事长，中国地理学会国土空间规划分会主任、《经济地理》主编。兼任全国“十四五”规划专家委员会委员，全国国土空间规划专家组成员，住房建设部人居环境专委会副主任委员，法国地理学会荣誉会士。承担第二次青藏高原综合科学考察研究任务、中国科学院战略性先导科技专项（A类）、国家自然科学基金重点项目等研究任务。发表学术论文近300篇，出版专著近30部。曾获中国科学院杰出科技成就奖。E-mail: fanj@igsnrr.ac.cn

FAN Jie Doctor, Researcher at the Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences (CAS), Deputy Director of Institutes of Science and Development, CAS, and Professor at College of Resources and Environment, University of Chinese Academy of Sciences. He has long been engaged in the research of humanity and economic geography, the process and pattern of regional sustainable development, the regionalization of main function and the spatial governance system. He is hosting or co-hosting a number of major research projects, e.g., “Function and System Optimization of Ecological Security Barrier” in the Second Comprehensive Scientific Expedition to the Qinghai Tibet Plateau, “Regional Green Development Plan” in the “Pan-Third-Pole Environmental Change and Green Silk Road” project of the Strategy Priority Research Program of CAS (Category A), and “Regional Function and Comprehensive Geographical Regionalization” of National Natural Science Foundation of China Key Program. He has published nearly 30 monographs and 300 papers in academic journals such as *Earth Future*, *Chinese Science Bulletin* and *Acta Geographica Sinica*. He was awarded the Outstanding Science and Technology Achievement Prize of CAS. He is serving as Vice Chairman of Urban Planning Society of China, Director of Territorial Space Planning Branch of the Geographical Society of China, Editor-in-Chief of *Economic Geography*, member of National 14th Five-Year Plan Expert Committee, member of the National Expert Group on Territorial Space Planning, Vice Chairman of the National Special Committee on Human Settlements Environment, and honorary member of the French Geographical Society. E-mail: fanj@igsnrr.ac.cn

■责任编辑：张帆